

→ Erfolgreicher Doppelpass - Haushaltskonsolidierung mit der Stadt Mönchengladbach im Stärkungspakt Stadtfinanzen

Nachhaltige kommunale Finanzwirtschaft verlangt letztlich nichts anderes, als dass jede Generation nur die Ressourcen verbraucht, die sie selbst erwirtschaftet. Das kommunale Vermögen bleibt erhalten, der Haushalt wird jährlich ausgeglichen. Ganz anders die Realität in Nordrhein-Westfalen. Viele Kommunen befinden sich teilweise seit Jahrzehnten in einer Dauerkrise.

Zu Beginn des Stärkungspaktes Stadtfinanzen hatten nur wenige der 396 NRW-Städte und -Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt. Darüber hinaus war (und ist!) die Realität durch eine starke Verschuldung in den kommunalen Haushalten gekennzeichnet. Vor allem die Liquiditätskredite entwickelten sich in den vergangenen Jahren zu wahren Sprengsätzen in den Haushalten, und lediglich die historisch günstige Zinslage verhinderte bisher Schlimmeres. In dieser Situation legte die seinerzeitige Landesregierung das Programm Stärkungspakt Stadtfinanzen auf. Das Ziel des Stärkungspaktes ist der Haushaltsausgleich. Damit unterscheidet er sich von den meisten Rettungspaketen in anderen Bundesländern, die eher auf den Schuldenabbau abzielen. Binnen zehn Jahren müssen die am Stärkungspakt pflichtig oder freiwillig teilnehmenden Städte und Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Im Gegenzug für die zwischen 2012 und 2020 gewährten finanziellen Konsolidierungshilfen in Milliardenhöhe müssen sie sich einem strikten Sanierungsregime unterwerfen. Bei Nichterreichen der jährlichen Ziele greifen entsprechende Maßnahmen der örtlich zuständigen Bezirksregierungen bis hin zur Einsetzung eines „Sparkommissars“, der die fehlenden bzw. notwendigen Beschlüsse zur Erfüllung des Haushaltssanierungsplanes anstelle der originär zuständigen Ratsgremien fasst. In drei Fällen ist dies auch tatsächlich erfolgt.

Mit dem gesetzlichen Auftrag an die gpaNRW, die Stärkungspaktkommunen bei der Haushaltskonsolidierung auf Wunsch zu beraten, hat der Gesetzgeber einen Weg beschritten, der im Bundesländervergleich neu war. Die gpaNRW unterstützte mit einer Task Force 60 der 64 Stärkungspaktkommunen, indem sie eigene Expertise über Benchmarking, Kennzahlenvergleich und Best-Practice-Lösungen beisteuerte. Sie arbeitete dabei auch mit externen Beratern zusammen. Wege zur Haushaltskonsolidierung führten in allen Fällen über die Aufwandsreduzierung und die Hinterfragung und Optimierung von Aufgabenstandards. Die Beratung war für die Kommunen kostenlos. Der Aufwand der gpaNRW wurde aus vom Land NRW bereitgestellten Stärkungspaktmitteln getragen. Für die gpaNRW endete der Einsatz für die Stufe 1- und Stufe 2-Kommunen am 31.12.2020.

Die Stadt Mönchengladbach hat als Stufe 2-Kommune freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Seit 2012 wurde sie vereinbarungsgemäß von der Task Force der gpaNRW kontinuierlich beraten; im ersten Schritt bei der Aufstellung, in folgenden bei der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes. Im Fokus standen dabei beschlossene und von der Bezirksregierung Düsseldorf genehmigte Haushaltssanierungsmaßnahmen, die so umgesetzt werden mussten, dass sie ihre prognostizierte Haushaltswirkung möglichst entfalteten. In der Regel waren hierbei fachliche und prozessuale Aspekte zu berücksichtigen.

Insgesamt wurden 33 Haushaltssanierungsmaßnahmen in ihrer Umsetzung in Mönchengladbach unterstützt, teils mit Hilfe externer Berater, die von der gpaNRW beauftragt wurden, teils mit eigenem gpa-Personal. Methodisch handelte es sich im Wesentlichen um Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung, Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchungen. Die Erreichung der geplanten nachhaltigen Einsparziele stand dabei stets im Vordergrund. Soweit die gpaNRW nicht mit eigenem Personal tätig war, hat sie die Rolle der Projektsteuerung übernommen.

Anhand zweier Beispiele aus Mönchengladbach sollen Ansatz, Vorgehensweise und Ergebnis von Sanierungsuntersuchungen dargestellt werden.

Optimierung Hilfen zur Erziehung

Unter steuernder Begleitung durch die gpaNRW ist im Jahr 2016 eine externe aufgabenkritische Untersuchung der Hilfen zur Erziehung (HzE) bei der Stadt Mönchengladbach durchgeführt worden.

Ausgangspunkt war die naheliegende Frage, welcher Verpflichtungsgrad sich aus der Gemeindeordnung NRW für die Aufgabenwahrnehmung einzelner Produkte im Bereich HzE ergibt. Ferner sollten die jeweils unabdingbaren Mindeststandards für die Aufgabenwahrnehmung nach den gesetzlichen Vorgaben identifiziert werden. Unter Hinzuziehung von Aufwands-, Ertrags- und Leistungsdaten schlossen sich eine kritische Untersuchung einzelner Aufgaben sowie eine Geschäftsprozessoptimierung an.

Die gutachterlichen Ergebnisse der beauftragten Beratungsfirma weisen Effektivitäts- und Effizienzpotenziale durch Optimierungsmaßnahmen im Leistungsbereich der HzE aus. Diese beziehen sich auf die Weiterentwicklung der Aufbauorganisation, die Hilfestützungsprozesse, das Funktionsbild der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und das systematische Fach- und Finanzcontrolling sowie auf die aufgabenbezogene Personalplanung und die prozessorientierte Entwicklung der Ablauforganisation. Die Maßnahme umfasst auch die künftige Darstellung von steuerungsrelevanten Kennzahlen.

Die aufgezeigten Potenziale zielten ausdrücklich nicht auf den Abbau von Stellen.

Im Ergebnis

- sank die Zahl der ambulanten Hilfen um 189 Fälle. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall für Hilfen nach § 31 SGB VIII lagen im Projektzeitraum bei 10.549 €. Damit ergibt sich für den ambulanten Bereich ein Bruttoeinsparvolumen von 1.993.761 €
- konnte die Zahl der Heimunterbringungen um 57 Fälle reduziert werden. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall für Hilfen nach § 34 SGB VIII lagen im Projektzeitraum bei 63.680 €. Damit ergibt sich für die Heimunterbringung ein Bruttoeinsparvolumen von 3.629.760 €.

Insgesamt konnte also eine Reduzierung der Aufwendungen in Höhe von rund 5,6 Mio. € erzielt werden. Bezogen auf die Gesamtaufwendungen für die HzE (ohne die Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer) im zweiten Quartal 2018 (Projektbeginn) in Höhe von 52,5 Mio. € wurde also ein Einsparbeitrag von 10,7 Prozent erzielt.

Die dargestellten Aufwandsreduzierungen gehen dabei nicht zu Lasten der Familien. Mit dem Projekt Rheydt-Ost wurde parallel zu den dargestellten Optimierungsmaßnahmen eine Intensivierung der formlosen Betreuung der Familien durch den ASD erprobt. Dabei werden Bedarfe von Familien mit präventiven Angeboten der Stadt in Koordination durch den ASD gedeckt. Den sinkenden Fallzahlen in der HzE wurde damit eine Unterstützung gegenübergestellt, die mit alternativen Leistungsangeboten den Abbau von Hilfen flankierte. Inzwischen werden die Ergebnisse des Projekts Rheydt-Ost auf alle Teams des ASD übertragen. Obwohl die formlose Betreuung in einigen Teams noch im Aufbau ist, konnte bereits zum Ende des ersten Quartals 2020 festgestellt werden, dass trotz Reduzierungen in der HzE insgesamt eine um 5 % höhere Zahl von Familien durch das Jugendamt Mönchengladbach erreicht und unterstützt wird.

Personalkonsolidierung durch Aufgabenkritik

Für die Realisierung zweier Haushaltssanierungsmaßnahmen wurde von der Stadt Mönchengladbach mit Unterstützung der gpaNRW eine Strategie zur Umsetzung folgender Themenbereiche erarbeitet:

- Einstieg in die Personalkostenbudgetierung/Managementvorgabe,
- Weiterentwicklung und Umsetzung der Themen aus dem Ideen-Speicher¹ und
- Aufgabenkritik in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen.

Ziel der Untersuchung war es, der Verwaltungsführung und dem Rat Handlungsspielräume für einen möglichen Aufgabenverzicht und die Reduzierung von Leistungsstandards aufzuzeigen. Ein weiteres Ziel bestand darin, die Möglichkeiten einer Geschäftsprozessoptimierung insbesondere bei verschiedenen Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Stadt aufzuzeigen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des aufgabenkritischen Verfahrens sollten vom Rat Entscheidungen über das zukünftige Aufgabenportfolio getroffen werden können. Die Ergebnisse der aufgabenkritischen Untersuchung sollten den dezentralen Organisationseinheiten als Informationsgrundlage für die Umsetzung der Personalkostenbudgetierung dienen. Weiterhin sollten die Ergebnisse der Aufgabenkritik die Arbeitsgruppe Organisationsentwicklung der Stadt Mönchengladbach bei der Weiterentwicklung und Umsetzung des Ideen-Speichers unterstützen.

Methodisch wurde wie folgt vorgegangen:

- Erhebung und ABC- und Verdichtungsanalysen von Aufgaben und Produkten
- Kommunalrechtliche / organisationsrechtliche Einordnung
- Auswahl von Aufgaben / Produkten für aufgabenkritische Betrachtungen
- Rechtliche Bewertung von Handlungsspielräumen
- Darstellung von Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger/Wechselwirkungen

¹ Bei dem Ideen-Speicher handelt es sich um mögliche Konsolidierungs-Themen, die von der Stadt Mönchengladbach im Rahmen von Interviews mit allen Fachbereichen benannt wurden.

- Bewertung politischer Handlungsspielräume
- Einholung von Ratsbeschlüssen
- Realisierungsphase

Im Ergebnis wurden zahlreiche Optimierungspotenziale identifiziert bzw. Prüfhinweise gegeben. Das Gesamtentlastungspotenzial umfasste 20 Stellen (Vollzeitäquivalente).

Einzelne Projekte wurden durch die gpaNRW im Anschluss begleitet, in denen sie Moderator war, fachlichen Input lieferte, den „Treiber“ abgab oder den „neutralen Dritten“.

Die Zusammenarbeit mit der Stadt Mönchengladbach im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen kann mit Recht als erfolgreiches Doppelpassspiel bezeichnet werden. Sie war von hoher Kollegialität und stringenter Zielorientierung getragen. Nachhaltige Einsparziele konnten auch über die dargestellten Beispiele hinaus realisiert werden. Dass die Welt bald von einer Pandemie heimgesucht würde, konnte allerdings niemand voraussehen!

Unsere zuständigen Ansprechpartner für Ihre Fragen und Anliegen zum Thema Beratung sind:



Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold
Abteilungsleiter

t 0 23 23/14 80-516
m 0172/27 21 108
e k.p.timm-arnold@gpa.nrw.de



Dirk Glasen
Teamleiter

t 0 23 23/14 80-513
m 0172/26 15 006
e dirk.glasen@gpa.nrw.de

Mönchengladbachs Oberbürgermeister Felix Heinrichs zur Arbeit der gpaNRW im Rahmen der Haushaltskonsolidierung:

https://youtu.be/tLDFZWyz_IM